



Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2010/11:132 Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island. I propositionen föreslår regeringen att tillgänglighetsperioden för den svenska krediten till Island förlängs till utgången av 2011. Förslaget innebär att Island får möjlighet att använda den del av den svenska krediten som ännu inte har utbetalats, 247 500 000 euro, under 2011.

Inga motioner har väckts till följd av propositionen.

Utskottet tillstyrker förslaget.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	5
Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island	5
Särskilt yttrande	17
Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island (V)	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Propositionen	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island

Riksdagen medger att regeringen under 2011 beslutar om förlängd tillgänglighetsperiod, till utgången av 2011, för den svenska krediten till Island på 495 000 000 euro. Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:132.

Stockholm den 14 juni 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Meeri Wasberg (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V) och Jörgen Andersson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens förslag i proposition 2010/11:132 Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island.

Inga motioner har väckts till följd av propositionen.

Bakgrund

Riksdagen beslutade den 25 februari 2009 att bemyndiga regeringen att under 2009 besluta om en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som ett tillägg till Internationella valutafondens (IMF) finansiella stöd på ca 2,1 miljarder US-dollar (prop. 2008/09:106, bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177). Den 25 juni 2009 beslutade regeringen att underteckna låneavtal för en kredit till Island. Regeringen har i skrivelsen Villkoren för Sveriges kredit till Island (skr. 2008/09:230) redogjort för den ekonomiska situationen i Island, landets genomförande av det reformprogram som presenterats för IMF och villkoren för Sveriges kredit till Island. Regeringen har vidare i budgetpropositionerna för 2010 och 2011 återkommit till riksdagen med redovisningar för utvecklingen av den ekonomiska situationen i Island och av den svenska krediten (prop. 2009/10:1 utg.omr. 2 och 2010/11:1 utg.omr. 2).

Den svenska krediten är en del av de nordiska ländernas (Danmark, Finland, Norge och Sverige) krediter till Island som omfattar totalt 1,775 miljarder euro. Den svenska krediten uppgår till 495 miljoner euro, varav hittills hälften har utbetalats. Enligt det ursprungliga låneavtalet var lånet tillgängligt för utbetalning fram t.o.m. den 30 december 2010. Island begärde i slutet av november 2010 att tillgänglighetsperioden för de nordiska krediterna skulle förlängas till slutet av 2011. De nordiska långivarländernas regeringar har uttryckt stöd för en sådan förlängning, men den svenska regeringen har förklarat att ett beslut om förlängning kräver riksdagens godkännande.

Utskottets överväganden

Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen medger att regeringen under 2011 beslutar att förlänga tillgänglighetsperioden för den svenska krediten till Island till utgången av 2011.

Jämför särskilt yttrande (V).

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det ekonomiska läget i Island

I propositionen skriver regeringen att den finansiella och ekonomiska krisen i Island främst berodde på en kombination av en överhettning av ekonomin och en kraftig expansion av de tre isländska bankerna Kaupthing, Landsbanki och Glitnir. Bankerna hade en stor del av sin verksamhet utanför Island, med över 40 % av de totala tillgångarna i utländska dotterbolag och filialer. Exponeringen mot utländsk valuta var också stor; över två tredjedelar av den totala in- och utlåningen var i utländsk valuta.

Den inhemska återspeglingsen av bankernas expansion tog sig uttryck i en kraftig kreditillväxt, vilket möjliggjorde en snabb privat konsumtionsökning och ökade investeringar. Detta drev i sin tur upp tillgångspriserna, och prisbubblor uppstod på aktie- och fastighetsmarknaderna. Importen ökade, betydande kapitalinflöden skedde och bytesbalansunderskottet steg kraftigt. Island hade visserligen överskott i de offentliga finanserna 2004–2007, men betydande skattesänkningar och utgiftshöjningar förstärkte obalanserna i den isländska ekonomin. Inflationen steg betydligt över inflationsmålet på 2,5 %, trots att den isländska kronan stärktes.

Försök till penningpolitisk åtstramning gjordes genom räntehöjningar. Kombinationen av stora ränteskillnader i förhållande till omvärlden och en apprecierande valuta ledde till att stora mängder obligationer denominerade i isländska kronor, s.k. glacier bonds, emitterades på de internationella kapitalmarknaderna. Detta ledde till ett betydande innehav av isländska kronor hos utländska investerare. De höga räntorna och den höga inflationen ledde också till att en stor del av den inhemska utlåningen till hushåll och företag skedde antingen i utländsk valuta eller genom indexering till utländsk valuta eller till inflationen.

De isländska bankerna fick redan under 2006 och 2007 problem med att återfinansiera sig på de internationella kapitalmarknaderna. En viss stabilisering skedde, men behovet av ny finansiering blev akut hösten 2008. När pressen på de internationella kapitalmarknaderna ökade under hösten 2008

förlorade utländska investerare och insättare förtroendet för Islands högt belånade banksektor. Den isländska staten tvingades under en vecka i oktober 2008 att ta kontroll över de tre största bankerna Kaupthing, Landsbanki och Glitnir. Den isländska kronans värde föll snabbt, fastighetspriserna sjönk och aktiemarknaden kollapsade. Detta ledde till ett stort BNP-fall, totalt drygt -10 % för 2009 och 2010, och kraftigt stigande arbetslöshet, från ca 2 % 2007 till nästan 8 % 2010. Överskotten i de offentliga finanserna förvandlades till stora underskott och den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, steg dramatiskt. Högt belånade hushåll och företag påverkades kraftigt av den stigande inflationen och den isländska kronans fall. Problemen förvärrades av den höga andelen indexerade lån och lån i utländsk valuta

Under 2010 påbörjades en stabilisering av den isländska ekonomin. BNP-fallet verkar nu ha planat ut. I IMF:s prognos från början av april 2011 förväntas en tillväxt på 2,3 % för helåret 2011. De realekonomiska följderna av krisen blev inte fullt så allvarliga som man först befارade. Detta beror främst på en snabb ökning av nettoexporten, tack vare en förbättrad internationell konkurrenssituation kopplad till den svagare isländska kronan, och på en högre privat konsumtion än förväntat. Återgången till tillväxt bedöms dock ske något senare än vad som tidigare förväntats, under 2011 i stället för 2010. Detta kan framför allt förklaras av lägre sammanlagda investeringar i energi och energiintensiv industri. En lägre export på grund av minskad global efterfrågan har också haft en viss effekt. Islands tidigare betydande bytesbalansunderskott har minskat snabbt och ett överskott förväntas för 2011. De offentliga finanserna är på väg att förbättras; för 2011 förväntas ett offentligfinansiellt sparande på -4,6 % av BNP. Den offentliga sektorns bruttoskuld bedöms nå en toppnivå på drygt 100 % av BNP 2011, varefter en minskning förväntas ske. Arbetslösheten beräknas ligga kvar på nästan 8 % även under 2011, varefter en minskning förutses. Den tidigare höga inflationen har gradvis sjunkit, och i december 2010 uppnåddes inflationsmålet på 2,5 % för första gången sedan april 2004.

Islands stabiliseringsprogram

Stabilisering av växelkursen

Målet för den isländska penningpolitiken är sedan 2001 att bibehålla prisstabilitet, vilket definieras som ett inflationsmål på 2,5 %. Sedan krisen har dock huvudfokus varit på att stabilisera växelkursen. För dessa syften höjde den isländska centralbanken sin huvudsakliga styrränta till 18 % i oktober 2008. Ränthöjningen var dock otillräcklig för att stoppa utflödet av kapital från landet. Island införde därför under oktober och november 2008 temporära restriktioner för valutaväxling och kapitalkontroller. Kapitalkontrollerna och ränthöjningen har bidragit till en stabilisering av väx-

elkursen och värdet på den isländska kronan ökade också under 2010. Under slutet av 2010 och början av 2011 har dock en viss minskning av värdet skett.

Inflationstakten steg initialt efter växelkursens kraftiga fall till följd av högre priser i isländska kronor på importerade varor. Inflationstakten har därefter successivt avtagit, främst tack vare stabiliseringen av kronan och det kraftiga fallet i inhemsk efterfrågan som blev resultatet av krisen. För de närmaste två åren förväntar sig den isländska centralbanken en inflation nära inflationsmålet. Sedan mars 2009 har centralbanken gradvis kunnat sänka räntan, och den huvudsakliga styrräntan uppgick i april 2011 till 4,25 %. Den isländska regeringen och centralbanken har förklarat att de avser att ta bort de införda kapitalkontrollerna så snart situationen tillåter och har även beslutat om en plan för borttagandet av kontrollerna.

Island lämnade in sin medlemskapsansökan till EU i juli 2009, och förhandlingarna om medlemskap inleddes efter beslut i Europeiska rådet i juni 2010. Efter avslutade förhandlingar ska en folkomröstning i frågan om EU-medlemskap hållas i Island.

Finanspolitisk konsolidering

Islands offentliga finanser påverkades kraftigt av finanskrisen, främst genom behovet av återkapitalisering av centralbanken och de kommersiella bankerna samt genom kraftiga intäktsfall och utgiftsökningar under den efterföljande recessionen. Enligt det isländska finansdepartementet kommer statens utgifter relaterade till den finansiella krisen totalt att uppgå till ca 50 % av BNP 2010.

Den isländska regeringen presenterade i juni 2009 en medelfristig finanspolitisk konsolideringsplan för 2009–2013. Målet är att uppnå ett primäröverskott i statens finanser 2011 och ett generellt överskott 2013. Efter detta ska ett överskott behållas för att på sikt minska statsskulden till 60 % av BNP.

Efter att ha låtit de automatiska stabilisatorerna verka nästan fullt ut under den mer direkta krisen vidtogs vissa konsolideringsåtgärder under 2009, och konsolideringen accelererade under 2010. Budgeten för 2011 innehåller nya konsolideringsåtgärder på ca 2 % av BNP. Av de totala konsolideringsåtgärderna 2009–2013 planeras ungefär en tredjedel ske genom intäktsökningar och två tredjedelar genom utgiftsminskningar. Bland de åtgärder som har vidtagits eller planeras för 2011 kan nämnas höjda inkomstskatter (inklusive ökad progressivitet), punktskatter och socialförsäkringsavgifter, nya miljö- och energiskatter, en ny bankskatt, lägre ersättningar och ökad behovsprövning i bidragssystemen, minskade utgifter för utbildning, sjukvård och polis samt minskade infrastrukturinvesteringar.

Utöver de konkreta konsolideringsåtgärderna har den isländska regeringen också förstärkt det finanspolitiska ramverket och budgetprocessen. I budgeten för 2010 inkluderades för första gången ett flerårigt budgetramverk med mål för budgetkonsolidering. Det fleråriga perspektivet har där-

efter stärkts ytterligare genom antagandet av budgeten för 2011, som omfattade nominella utgiftstak för två år. Tidigare möjligheter till anslags-sparande har begränsats och förtida användning av kommande års anslag har förbjudits. En årlig rapport från revisionsmyndigheten om genomförandet av budgeten och de finanspolitiska målen har införts. Budgetprognoserna bygger numera på makroekonomiska antaganden från den isländska statistikbyråns oberoende forskningsavdelning i stället för på interna antaganden från finansdepartementet. Man planerar också att införa ett nytt ramverk för kommunernas budgetar, med bl.a. krav på treårig budgetering, strikta gränser för kommunernas upplåning och möjlighet att använda sanktioner om reglerna inte efterlevs.

Rekonstruktion av banksystemet

Banksektorn har rekonstruerats

Islands parlament beslutade den 6 oktober 2008 att införa en krislagstiftning som gav regeringen omfattande möjligheter att ingripa i det finansiella systemet. Syftet med lagstiftningen var att ge myndigheterna möjlighet att agera utan fördröjning för att säkra funktionen i banksystemet. Genom krislagstiftningen gavs också insättare förmånsrätt framför andra fordringsägare. Regeringen deklarerade också att insättare i Island skulle garanteras full täckning för sina insättningar. Under loppet av en vecka i början av oktober 2008 tog den isländska staten kontroll över bankerna Kaupthing, Landsbanki och Glitnir. Dessa delades upp i s.k. nya och gamla banker. Till de nya bankerna fördes den inhemska isländska verksamheten som var finansierad genom inhemsk inlåning. Till de gamla bankerna fördes främst bankernas utländska verksamheter, inklusive verksamheter i utländska filialer och dotterbolag, som främst var finansierade genom obligationsupplåning (både inhemsk och utländsk) och utländsk inlåning. Syftet med uppdelningen var att bibehålla ett fungerande banksystem i Island. Baserat på en värdering av tillgångarna i de nya bankerna kompengades fordringsägarna i de gamla bankerna för de tillgångar som förts över till de nya bankerna. Det osäkra marknadsläget försvårade dock värderingen av tillgångarna. Kompensationen till de gamla bankerna bestod därför både av obligationer utfärdade av de nya bankerna och av att de gamla bankerna blev delägare i de nya bankerna. De gamla bankernas fordringsägare är därmed nu majoritetsägare i de nya bankerna. Samtliga av de tre gamla bankerna är under likvidation. Hittills har inga utbetalningar gjorts till dessa bankers fordringsägare. Hur stor del av fordringarna som kommer att kunna täckas av tillgångarna är fortfarande osäkert. För samtliga tre banker gäller dock att bedömningarna av hur stora tillgångar som kommer att kunna realiseras har blivit mer positiva med tiden.

Den europeiska frihandelsorganisationens (Efta) tillsynsmyndighet, Efta Surveillance Authority (ESA) har som uppgift att bevaka efterlevnaden av EES-reglerna. ESA har fått in klagomål från flera oprioriterade fordrings-

ägare på de gamla bankerna som anser att Island har brutit mot EES-avtalet genom att ingripa i fordringsägarnas rätt till sina tillgångar, i och med att krislagstiftningen gav insättare förmånsrätt framför andra fordringsägare. ESA fann dock i december 2010 att Island på detta område inte hade brutit mot sina åtaganden enligt EES-avtalet.

De nya bankerna har återkapitaliserats av staten och av de gamla bankerna till en kapitaltäckningsgrad på minst 12 %. Tillgångarna i de nya bankerna uppgår nu till ca 170 % av BNP, vilket kan jämföras med den isländska banksektorns tillgångar om nästan 1 000 % av BNP i mitten av 2008.

Åtgärder mot den höga skuldsättningen hos hushåll och företag

Den isländska regeringen har vidtagit åtgärder för att hantera den höga skuldsättningen hos hushåll och företag och därmed förbättra Islands tillväxtförutsättningar. Regeringen har tillsammans med bankerna och andra experter sett över regelverket för skuldsanering och beslutat att generella skuldavskrivningar för hushållen skulle vara alltför kostsamma och inte heller ge tillräckliga lättnader för de mest behövande. I början av december 2010 fattade därför regeringen, tillsammans med bankerna, beslut om ett antal riktade skuldsaneringsåtgärder för hushållen för 2011 och 2012. Dessa inkluderade bl.a. nedskrivningar av bolån som är betydligt högre än egendomens värde, förstärkningar av den myndighet som stöder låntagare i skuldsaneringsprocesser, att panter inte ska realiseras under tiden för skuldsanering, en förstärkning (och ökad progressivitet) av skatterabatten för räntor samt införande av temporära räntesubventioner kopplade till hushållens inkomster. De temporära räntesubventionerna ska finansieras genom en bankskatt.

Vad gäller de isländska företagen kom den isländska regeringen i december 2010 överens med låneinstitut och arbetsgivarorganisationer om ett program för att omstrukturera små och medelstora företags skulder. Genom programmet ska skulderna för livskraftiga företag omstruktureras så att de inte överskrider företagets värde.

Ett stramare regelverk för finansmarknaden har införts

Betydande förändringar av det isländska regelverket för finansmarknaden har genomförts, bl.a. baserat på förslag från en internationell tillsynsexpert som gjort en omfattande översyn av existerande regelverk. Förändringarna omfattar bl.a. en förstärkning av finansinspektionens roll och resurser, införandet av striktare regler för bankers utlåning till individer eller företag med särskild relation till banken (t.ex. ägare, styrelseledamöter, anställda i nyckelpositioner) samt för bonus och ersättning. Vidare har koordineringen mellan berörda myndigheter vad gäller finansiell stabilitet stärkts och en särskild kommitté inrättats för att behandla frågor om finansiell stabilitet.

En särskild kommission har vidare utrett och analyserat processen som ledde till de tre isländska bankernas kollaps. I kommissionens rapport som presenterades i april 2010 konstateras det att huvudorsaken till bankernas fall var deras snabba expansion, deras storlek i relation till den isländska ekonomin och att tillsynen av bankerna inte var tillräcklig. Vidare framhåller man i rapporten att varken finans- eller penningpolitiken gjorde tillräckligt för att dämpa obalanserna i den isländska ekonomin och att finanspolitiken i själva verket ökade obalanserna. Kommissionen har också undersökt agerandet hos ett antal nyckelpersoner inom regeringen och myndigheter under tiden fram till krisen och drar slutsatsen att vissa av dem har agerat oaktsamt. I december 2008 beslutade det isländska parlamentet att inrätta ett särskilt åklagarämbete för att utreda misstankar om kriminellt agerande, främst ekonomisk brottslighet och skattebrott, i samband med de isländska bankernas fall. Flera utredningar pågår.

En omtvistad fråga i bankomstruktureringsprocessen har varit hur insättare i de isländska bankernas utländska filialer ska hanteras. Den isländska regeringen har, som tidigare anförts, garanterat insättarna i de isländska moderbankerna i Island full täckning för sina insättningar. Insättare i de isländska bankernas utländska filialer blev dock kvar i de gamla bankerna som upphörde med sina affärer och gick i likvidation. I de isländska bankernas filialer i Österrike, Danmark, Finland, Norge, Sverige och Tyskland har insättarna fått ut sina medel genom filialernas tillgångar.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar (insättningsgarantidirektivet), som också gäller för Island, ska ett land ha ett insättningsgarantisystem som betalar ut ersättning till insättare i kreditinstitut som auktoriseras i landet, om insättningar upp till ett visst belopp blir indisponibla. Garantisystemet ska även omfatta insättningar som gjorts i kreditinstitutets filialer i andra medlemsstater. Enligt direktivet i dess lydelse före den 11 mars 2009 ska garantin täcka insättningar upp till minst 20 000 euro per insättare och kreditinstitut. Denna gräns har sedermera höjts till 100 000 euro. Stater som omfattas av direktivet kunde tidigare besluta om att ha ett högre belopp för insättningsgarantin, vilket då också täckte insättare i filialer i andra stater som omfattas av direktivet. Det högsta ersättningsbeloppet enligt den isländska insättningsgarantin uppgick till 20 887 euro. Tillräckliga resurser fanns dock inte i den isländska insättningsgarantifonden för att täcka insättare i de isländska bankernas utländska filialer. Insättarna i Landsbankis filialer (Icesave) i Storbritannien och Nederländerna ersattes därför av de nationella insättningsgarantisystemen i dessa länder.

Förhandlingar om lån från Storbritannien och Nederländerna till Island för att landet ska kunna återbetala garantibeloppen har pågått under en lång tid, och de föreslagna låneavtalen har omförhandlats dels efter synpunkter från det isländska parlamentet i augusti 2009, dels efter en folkomröstning i Island om låneavtalen i mars 2010. En ny uppgörelse om dessa

s.k. Icesave-lån nåddes den 8 december 2010 av förhandlare från Island, Storbritannien och Nederländerna. Icesave-lånen motsvarar de belopp som Storbritannien och Nederländerna redan har betalat ut till insättare i de egna länderna för att täcka garantibeloppen. Låneavtalen innebär att Island åtar sig att återbetala dessa ersättningsbelopp. En stor del av återbetalningen förväntas dock ske genom en avyttring av tillgångar i Landsbankis konkursbo. Enligt den senaste uppskattningen av Landsbankis rekonstruktionskommitté kommer ca 90 % av de prioriterade fordringsägarnas (samtliga insättare) fordringar att täckas av tillgångar från konkursboet. De nya lånevillkoren var betydligt mer fördelaktiga för Island än villkoren enligt tidigare avtalsutkast. De nya Icesave-avtalen godkändes av det isländska parlamentet den 16 februari 2011. Den isländska presidenten valde emellertid strax därefter att inte stadfästa den nya lagen som möjliggör ikraftträdande av avtalen, utan hänsköt i stället frågan till en folkomröstning. I omröstningen vann nej-sidan med 60 % mot ja-sidans knappt 40 %. Därmed kan de nya Icesave-avtalen inte träda i kraft. Frågan kan därmed komma att avgöras av Eftadomstolen.

Islands behov av externt stöd

Utlåningen från de nordiska länderna sker, som tidigare nämnts, inom ramen för Islands IMF-program och utbetalningarna av de bilaterala lånen var avsedda att ske i fyra lika stora belopp, i takt med att IMF:s styrelse godkänner sina översyner av IMF-programmet. Varje delutbetalning kan ske efter att en programöversyn har godkänts i IMF:s styrelse och fram till dess att nästa programöversyn godkänns i styrelsen. Island har dock möjlighet att begära att en aktuell utbetalning, eller en del av denna, skjuts upp till nästa översyn och som längst till slutet av kreditens tillgänglighetsperiod. På detta sätt kan Island spara utbetalningar till dess behov uppstår.

Den första utbetalningen av de nordiska lånen skedde på isländsk begäran i slutet av december 2009 med knappt 70 % av den tillgängliga första fjärdedelen av krediterna, eller 300 miljoner euro. Efter godkännandet av den andra IMF-översynen utbetalades i slutet av juni 2010 det andra delbeloppet och det återstående lånebeloppet efter den första översynen. Därmed har totalt hälften av de nordiska krediterna utbetalats till Island, dvs. totalt 887,5 miljoner euro, varav 247,5 miljoner euro härrör från Sverige.

Enligt de låneavtal som de nordiska långivarna ingått med Island löpte tillgänglighetsperioden för krediterna ut i slutet av 2010, vilket innebär att lånemöjligheten inte längre är tillgänglig. Då IMF-programmet har försejats jämfört med den ursprungliga planen begärde Island i slutet av november 2010 en förlängning av tillgänglighetsperioden för de nordiska krediterna med ett år till slutet av 2011. Den isländska regeringen förklarade samtidigt att det är ganska troligt att landet inte kommer att ha behov av hela det nordiska lånebeloppet, men att den ändå vill behålla möjligheten att låna. Från isländskt håll har man indikerat att man tidigast har för

avsikt att använda de nordiska krediterna under hösten 2011. Utan en indikation om en möjlig förlängning av tillgänglighetsperioden från de nordiska länderna skulle den isländska regeringen ha övervägt att före utgången av 2010 begära utbetalning av den fjärdedel av lånet som då var tillgänglig. IMF bedömer att Island har ett fortsatt behov av extern finansiering under 2011, främst för att fortsätta att stärka landets valutareserv.

Villkoren för krediten till Island

Regeringen har i skrivelsen Villkoren för Sveriges kredit till Island (skr. 2008/09:230) redogjort för ränte- och återbetalningsvillkoren för krediten till Island. Som en övergripande inramning för den nordiska utlåningen har de nordiska långivarna som generella villkor uppställt att Island ska leva upp till sina internationella åtaganden, inklusive vad som gäller enligt EU:s insättningsgarantidirektiv, samt att de länder som främst berörs av Islands insättningsgarantiåtaganden, dvs. Storbritannien och Nederländerna, ska bidra med lån till Island. Vidare ska Island presentera en specifikation av sitt finanspolitiska konsolideringsprogram.

Regeringen gör bedömningen att det har gjorts framsteg gällande Islands finanspolitiska konsolidering. Någon slutlig lösning på frågan om Islands ekonomiska ansvar för hanteringen av insättare i Landsbankis filialer i Storbritannien och Nederländerna har dock, trots upprepade försök, ännu inte nåtts. De nordiska långivarna har dock inte definierat exakt vilka steg som Island måste ta i frågan. Vidare ingår inte de ovannämnda generella villkoren i det skriftliga avtal som reglerar krediten.

Kreditrisken

Den exakta ekonomiska risken för utlåning till Island är svår att bedöma. Islands kreditbetyg för upplåning i utländsk valuta är BBB– från Standard & Poor's, Baa3 från Moodys och BB+ från Fitch. Alla tre betygen innehåller bedömningen att utsikterna är negativa. Island har för närvarande i praktiken knappast några möjligheter att låna på de internationella kapitalmarknaderna.

För att få en uppfattning om tänkbara marknadsvillkor för lån till Island kan man använda priset på en s.k. Credit Default Swap (CDS) för landets statsobligationer, som även utgör ett mått på marknadens bedömning av kreditrisken. Genom en CDS försäkras sig köparen mot eventuell betalningsinställelse på kreditinstrumentet i fråga, och är alltså garanterad full betalning på sitt värdepapper. Priset på Islands CDS för tioåriga statsobligationer i US-dollar har sjunkit kraftigt från att ha uppgått till omkring 800–1 000 räntepunkter under cirka sex månader efter krisens utbrott till en nivå på ca 240 räntepunkter under april 2011. Detta kan jämföras med priset på spanska motsvarande CDS om drygt 250 räntepunkter och Portugals 570 räntepunkter.

Island har kommit en lång bit på vägen tillbaka efter den finansiella krisen, men har fortfarande utmaningar kvar. IMF pekar i sin analys av den isländska ekonomin på att de restriktioner för kapitalflöden som infördes under krisen måste avvecklas gradvis och när situationen så tillåter. Annars finns det en risk för stora kapitalutflöden och därmed ett stort, destabiliserande, deprecieringstryck på den isländska kronan. Den isländska centralbanken kan då behöva använda ränteinstrumentet för att stabilisera kapitalflöden och måste också ha tillräckliga internationella reserver. Både IMF och Europeiska kommissionen pekar på att Islands tillväxtförutsättningar begränsas av den höga skuldsättningen hos hushåll och företag, vilket hämmar möjligheterna för privat konsumtion och investeringar. Ytterligare en osäkerhetsfaktor för den framtida tillväxten är risken att planerade investeringar i energi och energiintensiv industri försenas ytterligare.

Det faktum att frågan om Islands ekonomiska ansvar för hanteringen av insättare i Landsbankis filialer i Storbritannien och Nederländerna ännu inte fått en lösning har sannolikt en negativ effekt på landets återhämtning. En osäkerhet som gäller Island och dess kreditvärdighet kommer att kvarstå, vilket bl.a. påverkar Islands möjligheter att åter få tillträde till de internationella kapitalmarknaderna och senarelägger tidpunkten för möjliga lättnader av kapitalkontrollerna. En ytterligare aspekt som kan påverka Islands kreditvärdighet är att den rättsliga process som nu kan komma att ta vid skulle kunna leda till att Island döms att, utöver minimibeloppet, även betala hela insättningsbeloppen till insättare i utländska filialer. Orsaken till detta skulle vara att insättare i Island har gått skadeslösa. De lån från Storbritannien och Nederländerna som hittills har diskuterats har avsett återbetalning för att täcka minimibeloppet i insättningsgarantin, dvs. ca 20 000 euro. Om Island skulle behöva täcka samtliga insättningar fullt ut stiger beloppet med ca 4 miljarder euro, dvs. till totalt ca 8 miljarder euro. Den potentiella ekonomiska konsekvensen av detta för Island är dock sannolikt betydligt mindre eftersom de återvunna tillgångarna i Landsbankis konkursbo redan i dag fördelas mellan samtliga insättare. Den förväntade täckningen från Landsbankis konkursbo på 90 % gäller alltså de totala insättningarna och inte endast för minimibeloppet i insättningsgarantin.

IMF har i sin analys av Island gjort bedömningen att landet är på god väg mot återhämtning. Island är ett land med i grunden en djupt förankrad demokrati, välutvecklade institutioner och en tidigare uppvisad förmåga att snabbt anpassa ekonomin till nya förhållanden. Landet har också betydande naturtillgångar, och ytterligare investeringar relaterade till landets energitillgångar förväntas. IMF gör i sin skuldållbarhetsanalys bedömningen att Island genom sin finanspolitiska konsolideringsplan kommer att uppnå en kontinuerligt sjunkande statskuld i relation till BNP och att landets återbetalningsförmåga är tillfredsställande.

Förlängning av tillgänglighetsperioden för krediten till Island

Sverige bidrar i dag till internationellt samordnade insatser genom medlemskapet i EU och mellanstatliga organisationer, såsom IMF. Regeringen anser att Sverige, vid behov av kompletterande bilateralt stöd, även bör lämna kredit till en annan stat som befinner sig i en särskilt svår situation och med vilken Sverige har nära ekonomiska och politiska förbindelser. Det är av stor betydelse att Sverige också kan bidra till att motverka att en finansiell kris i en stat sprids och därigenom riskerar att skapa allvarliga problem i det finansiella systemet regionalt. Regeringen anser därför att det är angeläget för Sverige att bidra till finansiell stabilitet i Europa. Som ett litet land har Sverige anledning att vara med och ta ansvar för andra små länder inom EU och i vår mer direkta närhet. Mot denna bakgrund har Sverige tidigare erbjudit krediter till Island och Lettland samt utlovat en kredit till Irland (prop. 2008/09:106, bet. 2008/09:FiU34, rskr. 2008/09:177, prop. 2009/10:1 utg.omr. 2, bet. 2009/10:FiU2, rskr. 2009/10:163).

Islands IMF-program har försenats och förlängts jämfört med den ursprungliga planen. IMF har som tidigare anförts gjort bedömningen att Island har fortsatt behov av extern finansiering under 2011. Det är därför enligt regeringen rimligt att tillgänglighetsperioden också för den svenska krediten till Island förlängs till slutet av 2011, även om Islands IMF-program är planerat att avslutas till september 2011.

Enligt regeringen är det bekymmersamt att hanteringen av insättare i Landsbankis filialer i Storbritannien och Nederländerna, trots upprepade försök, ännu inte fått sin lösning. De berörda ländernas regeringar har dock uppvisat en god vilja att försöka få till stånd en uppgörelse. Efter resultatet i folkomröstningen i Island den 9 april 2011 kan dock inte den tidigare uppnådda förhandlingslösningen formaliseras. En viktig faktor för många som röstade mot Icesave-avtalet har varit uppfattningen att det inte är slutligt juridiskt klarlagt att Island är skyldigt att betala för insättningsgarantin. Frågan kan nu komma att avgöras av en domstol. Regeringen förväntar sig att ett eventuellt framtida Eftadomstolsutslag skyndsamt genomförs av Island. Det är positivt att utbetalningar från konkursboet förväntas påbörjas redan under 2011 och att ca 90 % av insättningarna i Storbritannien och Nederländerna beräknas täckas av tillgångarna i konkursboet.

Det faktum att Islands ekonomiska ansvar för hanteringen av insättare i Landsbankis filialer i Storbritannien och Nederländerna ännu inte har slutligt fastställts kan få en negativ effekt på Islands återhämtning och ytterligare krav på ekonomisk ersättning kan komma att ställas på Island. Detta innebär att risken för den svenska krediten till Island har ökat jämfört med om en lösning på frågan hade nåtts. Samtidigt har Island kommit långt på vägen tillbaka efter den finansiella krisen. Betydande ekonomisk stabilisering har skett, saneringen av de offentliga finanserna har påbörjats och den isländska statens bruttoskuld förväntas öka mindre jämfört med tidigare

prognoser. Regeringen bedömer sammantaget att risken för den svenska krediten är lägre i dagsläget jämfört med när Sverige gjorde sitt ursprungliga åtagande.

Regeringen får enligt 9 kap. 8 § andra stycket regeringsformen inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. För att stöd fortsättningsvis ska kunna ges i den aktuella situationen krävs därför riksdagens medgivande. Huvudregeln är att en överenskommelse med annan stat ingås av regeringen. Enligt 10 kap. 3 § första stycket regeringsformen krävs dock riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter lagstiftningsåtgärder eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att riksdagen medger att regeringen under 2011 beslutar om förlängd tillgänglighetsperiod till utgången av 2011 för den svenska krediten till Island på 495 000 000 euro. Inga andra ändringar av avtalet är aktuella. Detta innebär att samma ränte- och återbetalningsvillkor kommer att gälla för utbetalningar som sker inom ramen för den föreslagna tillgänglighetsperioden som tidigare utbetalningar enligt avtalet.

Under förutsättning att riksdagen godkänner den föreslagna åtgärden kommer – på samma sätt som skett i samband med tidigare utbetalningar till Island – utbetalningar som görs med anledning av den förlängda tillgänglighetsperioden att finansieras med lån i Riksgäldskontoret med stöd av 5 kap 1 § och 6 kap. 3 § första stycket budgetlagen (2011:203).

Ekonomiska konsekvenser

Krediten påverkar enligt regeringen inte statens budgetsaldo och bruttoskuld (statsskulden och den s.k. Maastrichtskulden). Eventuella kreditförluster skulle däremot försämra det finansiella sparandet. Ränte- och återbetalningsvillkoren förändras inte av den förlängda tillgänglighetsperioden av lånet. En förlängning innebär alltså inte att delar av den svenska krediten kommer vara utestående till Island under en längre period än vad som gällt tidigare.

Regeringen har gett Riksgäldskontoret i uppdrag att handlägga krediterna till Island och Lettland samt att särredovisa de åtaganden som är kopplade till krediterna. Den del av ränteintäkterna som överstiger Riksgäldskontorets upplåningskostnader och administrativa kostnader utgör riskpremien och särredovisas på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Eventuella kreditförluster i form av nedskrivning eller avskrivning av fordran skulle alltså i första hand finansieras med dessa avsatta medel. Räcker inte dessa måste underskottet finansieras, vilket skulle kunna leda till ökade takbegränsade utgifter.

Kompletterande information

IMF:s styrelse har den 3 juni 2011 godkänt den femte översynen av Islands reformprogram och i samband med detta bedömt att Island har gjort betydande framsteg inom ramen för programmet, bl.a. med sin konsolidering av statsfinanserna, förstärkningen av ramverket för hushållens och företagens skuldomstrukturerings samt med omstruktureringen av den finansiella sektorn. Island bedöms få en tillväxt om 2,25 % under 2011. Riskerna för en mer negativ utveckling har dock ökat i förhållande till tidigare bedömningar. Enligt IMF består riskerna för en försämrad tillväxt främst av försenade investeringsprojekt, långsam skuldsanering i den privata sektorn och hög arbetslöshet. IMF framhåller vidare behovet av att ta bort kapitalkontrollerna på ett ordnat sätt samt av att stärka tillsynen och regleringen av den finansiella sektorn.

Island har den 9 juni 2011 sålt femåriga statsobligationer till ett sammanlagt värde om 1 miljard US-dollar med en årlig ränta om 4,993 %. Auktionen var övertecknad två gånger.

ESA har den 10 juni 2011 i ett motiverat yttrande gjort bedömningen att Island inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt insättningsgarantidirektivet och uppmanat landet att inom tre månader vidta åtgärder för att efterfölja myndighetens yttrande. Om Island inte gör detta kan ESA ta upp ärendet i Efta-domstolen.

Utskottets ställningstagande

I samband med beredningen av regeringens förslag om kredit till Island anförde utskottet att Island är ett nordiskt grannland som Sverige har omfattande ekonomiska, politiska och kulturella förbindelser med och att det därför är naturligt att Sverige tar ansvar när Island har behov av stöd. Enligt utskottet var det också en styrka att krediten till Island gavs i ett nordiskt sammanhang, där de nordiska grannländerna gemensamt bidrog med lån som motsvarade drygt hälften av Islands uppskattade behov av kontant internationell finansiering (bet. 2008/09:FiU34). När nu Islands IMF-program har försenats och förlängts jämfört med den ursprungliga planen delar utskottet regeringens bedömning att det är rimligt att tillgänglighetsperioden för den svenska krediten förlängs till utgången av 2011. Utskottet tillstyrker därför förslaget.

Särskilt yttrande

Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island (V)

Ulla Andersson (V) anför:

När riksdagen i slutet av februari 2009 beslutade att bemyndiga regeringen att ge Island en kredit om högst 6,5 miljarder kronor reserverade jag mig mot beslutet, eftersom jag ansåg att krediten borde ges som ett bilateralt lån mellan grannländer och inte som ett tillägg till Internationella valutafondens (IMF) Islandskrediter och lånevillkor. Denna uppfattning framhöll jag även i ett särskilt yttrande i samband med utskottets beredning av regeringens skrivelse om villkoren för Sveriges kredit till Island (bet. 2009/10: FiU8).

Vänsterpartiets uppfattning är alltjämt att IMF snarare är att betrakta som en del av Islands problem än som en del av lösningen på dessa. IMF har påhejat den nyliberala ekonomiska politik som landet bedrivit de senaste decennierna och ställt upp långtgående besparingskrav på den offentliga sektorn, som kommer att få omfattande effekter på den isländska välfärden. När nu avtalet om kredit till Island har ingåtts anser jag dock att det är angeläget att tillgänglighetsperioden förlängs så att landet kan få tillgång till det resterande lånebeloppet.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:132 Förlängd tillgänglighetsperiod för krediten till Island:

Riksdagen medger att regeringen under 2011 beslutar om förlängd tillgänglighetsperiod, till utgången av 2011, för den svenska krediten till Island på 495 000 000 euro.